

Las políticas educativas en la Historia de la Educación

Un aporte para el estudio de las políticas educativas, en el Centenario de la Revolución Argentina

Laura S. Guic¹
magisterunla@gmail.com
Rec.18/04/17, Apr.22/05/17

Resumen

El presente trabajo presenta avances en la investigación de la política educativa de principios de siglo XX. El punto de partida son las acciones del Consejo Nacional de Educación en Argentina en torno a los festejos del Centenario hacia 1910, empleando categorías de análisis que se construyen para analizar las políticas educativas en la actualidad. Estudiar los antecedentes de las políticas educativas de los albores del siglo XX propicia la detección de variables que produjeran transformaciones visibles en las prácticas de las escuelas hasta el presente; de allí el éxito de su implementación. La cuestión de la crisis educativa actual es abordada por múltiples investigaciones que intentan elucidar, de las políticas públicas, tanto las causas de sus fracasos como los desafíos para el cambio requerido.

Palabras clave: Estado – políticas educativas – gobierno – educación – sistema educativo.

Abstract

The question of the current educational crisis is addressed by multiple investigations that try to elucidate, from public policies, both the causes of their failures and the challenges for the required change. The present work presents, advances in the investigation of the education policy of the Centenary, in relation to the government of education, around the management of the presidency of the National Council of Education in Argentina, towards 1910; Through a novel approach, using categories of analysis that are constructed to analyze the education policies of the last decades. Studying the origins of these educational policies at the dawn of Siglo XX, favors the detection of variables that produce visible transformations in the practices of schools to the present; Hence the success of its implementation.

1 Licenciada en Gestión Educativa (UNLA). Especialista en Investigación Educativa (UNLA). Doctoranda del Programa Interuniversitario de Educación. Investigadora del Instituto de Cultura de la Universidad Nacional de Lanús.

Key words: State – educational policies – government – education – educational system.

Los aportes del estudio de las políticas educativas

El presente artículo expone los avances de un trabajo de indagación que emplea herramientas metodológicas, devenidas de la investigación de las políticas educativas, para el estudio de las transformaciones educacionales de los orígenes de la instrucción pública, con el objetivo de contribuir a la comprensión de los procesos efectivos de cambio que se sostienen a través del tiempo.

Tanto el planeamiento como la gestión de las políticas educativas han sido indagadas con el propósito de afrontar las crisis educacionales de los últimos años en América Latina y en particular en Argentina. Los incipientes estudios surgen como una periodización del Estado planificador que se afianza hacia la segunda mitad de la década 1940 y los primeros años de la década siguiente. Así, los esquemas interpretativos han ido superando la delimitación de dimensiones estáticas en la comprensión del planeamiento, yendo desde una interrelación de tres componentes de gobierno: político, administrativo y planificador (Aguerrondo y Lamarra, 1978, p. 391) hacia una ampliación y profundización del sistema referencial, tanto en su marco conceptual como relacional.

[...] a pesar de todas las decisiones, acciones y esfuerzos nacionales, la educación en América Latina muestra fuertes desigualdades en cuanto a la atención de los diversos grupos de población, en la calidad de la educación que se ofrece, en los niveles de formación de sus docentes, en la incorporación de los contenidos provenientes de la Sociedad del Conocimiento, en la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, etc. (Lamarra, 2007, p. 17)

Otros investigadores, remarcen la “[...] necesidad de una perspectiva histórica que permitiera reconstruir los procesos de surgimiento, desarrollo y resolución de cuestiones sociales, dentro de los cuales las políticas públicas cobran sentido” (Ozlack, 1990, p. 1).

Para poder desentrañar del contexto de la crisis actual los obstáculos que ponen en el centro del debate la imposibilidad de transformar una educación para el futuro, es entonces preciso revisar, en el origen, aquellas políticas educativas que superaron los embates del tiempo, entre lo instituido y lo instituyente.

Marco teórico metodológico para el estudio de las políticas educativas

Lo propio de la investigación histórica es la exploración de fuentes documentales para el análisis de los discursos que los entranan. Esto también vale para la Historia de la Educación, donde se emplean las herramientas de la disciplina, aunque sin reparar en las complejidades y particularidades propias del campo. Por ello, el estudio de las últimas décadas de las políticas educativas crea condiciones de posibilidad para examinar los sistemas educativos en el origen, desde una perspectiva superadora que favorezca la comprensión del pasado en relación con las necesidades del presente y futuro educativo en crisis.

Por otra parte, surge el problema de consolidar un enfoque desde la perspectiva del gobierno de la educación, poniendo el foco en los debates que se instalan en los espacios de toma de decisión y ejecución de las políticas. Lamarra (2012) propone para el análisis del planeamiento un marco teórico-conceptual, que lo ubica como una dimensión más en el proceso estratégico de gobierno, y ello permite identificar, en el origen del sistema educativo argentino, la perspectiva del gobierno a la luz de categorías que operen, en principio, evitando el estudio fragmentado por etapas; estableciendo la interrelación entre el planeamiento, la política, la evaluación, el seguimiento y evaluación como dimensiones del proceso estratégico de gobierno, sin perder de vista los aspectos distintivos de cada una (Lamarra, 2006). Para el autor, la planificación es un componente del proceso complejo del gobierno educativo, de allí la matriz que enmarca las dimensiones para su abordaje. Esta forma de mirar las políticas, retroalimentando unas dimensiones con las otras interrelacionadas, evita las situaciones de aislamientos de cada variable, teniendo en cuenta que cada una de ellas tiene lógicas diferentes. Se propone aquí tomar este esquema para leer –en el origen de la instrucción pública– las políticas del Centenario como antecedentes de las políticas educativas vigentes, teniendo presentes los riesgos de construir modelos categoriales del presente para introducirlos en contextos diferentes.

Asimismo, la descripción del contexto político, económico, social, cultural y educativo (Lamarra, 2002) favorecen, en la exploración de la instrucción pública, la posibilidad de establecer dos etapas de conformación al interior de su periodización, que para este estudio serán: el de las Presidencias Nacionales (1862-1880) y el Orden Conservador (1880-1916). La replicabilidad de los marcos teóricos conceptuales configuran una matriz categorial propicia para estudiar una política educativa de principios del siglo XX: “La escuela del Centenario”.

Una aproximación a las políticas educativas del Centenario

La relevancia de estudiar las políticas educativas en la primera década del siglo XX se explica a través de las tesis planteadas por muy diversos estudiosos, que las caracterizan como un proyecto consolidado, a través del cual se llevó a cabo una transformación que satisfacía en principio los objetivos de alfabetización y construcción de la identidad nacional de sus promotores. Queda claro que poner una política en agenda supone, entre otras cuestiones, contar con el poder para instalar el debate y con un lugar en el Estado para su implementación, además de los recursos para fundarlas y sostenerlas en el tiempo.

En en la década del '70², al formular su tesis sobre el origen del sistema educativo y las políticas implementadas entre fines del siglo XIX y principios del XX, Juan Carlos Tedesco sostenía que:

[...] la sanción de las leyes educacionales que organizaron respectivamente los ciclos primarios y superior de la enseñanza, y la práctica de una determinada política educacional coherente en todos sus ámbitos, resultaron los hechos más notables del período, y, por encima de cualquier otra consideración valorativa, la vigencia de esas leyes y de esa política durante casi todo un siglo, demuestra que estamos frente a un hecho de verdadera relevancia. (Tedesco, 2002, p. 19)

2 La primera formulación de su hipótesis se encuentra en la primera edición de “Estado y educación en la Argentina (1880-1990)” Buenos Aires, Ediciones Pannedit, 1970.

Por su parte, Escudé sostiene que el éxito del proyecto extremista de Educación Patriótica, diseñado e implementado hacia 1908 por Ramos Mejía, “garantizó el fracaso nacional”, responsabilizando, en parte, al fracaso del proyecto liberal argentino, determinándola como variable cultural endógena (Escudé, 1990, pp. XXX).

Desde otros enfoques que indagan por un lado la educación comparada (Ruiz, 2016) y, por el otro, la educación como derecho (Scioscioli, 2015), se afirma que la única transformación efectiva, en términos educacionales, es la que se efectúa hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Por ello es oportuno investigar en las fuentes las construcciones discursivas desde y para el Estado. Llevando la matriz categorial al origen y abriendo juego a este trabajo, se recupera un documento publicado en 1909 por el Consejo Nacional de Educación (en adelante CNE): “La Escuela Argentina en el Centenario”, que reúne los proyectos de su presidente, el Dr. José María Ramos Mejía.

Hacia 1899, Ramos Mejía publica *Las multitudes argentinas*, donde pone en claro el diagnóstico del problema del inmigrante, y el temor de la élite dirigente a la pérdida del gobierno propio. Es importante señalar que, en los primeros años del siglo XX, este médico argentino, como exponente del espacio de salud³, diseña los contenidos del Programa de Educación Patriótica (1908 y 1913) (Guic, 2016).

La aplicación de las dimensiones contextuales muestra progresos parciales de la investigación en torno a las inscripciones del proyecto del Centenario:

El diseño e implementación del programa del Centenario se desarrolla en un momento particular de principios del XX, marcado por los resultados “no deseados” de las políticas inmigratorias. Fruto del problema del desierto argentino, resuelto a través de las exitosas políticas de inmigración, se crea un nuevo problema: la cuestión del inmigrante, que viene a poner en riesgo al gobierno propio de la élite dirigente. (Herrero, 2010). Los hijos de inmigrantes, que a pesar de ser argentinos seguían la cultura de sus padres, podían, por derecho constitucional, ocupar cargos en el Estado.

La propuesta educativa de gobierno se deliberó en el marco de un profundo debate sobre la función de la educación. El roquismo propone en sus mandatos, y a través de los proyectos de Magnasco y Saavedra Lamas, vincular la educación con el mundo del trabajo (Muzzopappa: 2015). Es en ese orden conservador de los últimos años del roquismo, coincidente con el Centenario de la Revolución en Argentina, donde se diseñan, debaten, y ejecutan planes de transformación en la educación. Cabe recordar también que, hacia el Centenario, Argentina desarrolla su economía en el marco de la distribución internacional del trabajo, a través del modelo agroexportador. Aquí entran dos perspectivas totalmente diferentes para comprender la transformación en las funciones de la educación. Tedesco sostiene que la expansión del sistema educativo no se realizó en función de exigencias económicas, sino en virtud de formar ciudadanos y funcionarios para la burocracia del Estado (Tedesco, 2003, p. 83). Por su parte, Cirigliano afirma que existe una correspondencia activa y que la educación cumple una función económica según los requerimientos del modelo agroexportador⁴.

Respecto del contexto cultural, puede señalarse brevemente que la constitución de la nación Argentina se identifica con Europa; lo cual se evidenciaba con la participación de las monarquías en los festejos del Centenario.

3 J. M. Ramos Mejía formó parte del Círculo inteligente de la Argentina de los años del Centenario de la Revolución de Mayo.

4 “todo estaba determinado para un previo mercado de puestos. La clase baja cosecha y faena; la clase media embala; la clase alta dirige la operación”. Cirigliano G. F. J. (citado por Tedesco, 2003, p. 83).

Por último, en cuanto al contexto educativo y su marco jurídico, la Ley 1420 (1884), con sus resoluciones complementarias, y la Ley Lainez (1905) privilegian un formato piramidal, cuya base es la escuela primaria.

La publicación comprende doce proyectos que se diseñan desde la presidencia del Consejo. El objetivo manifiesto es la participación activa de la escuela en los festejos del Centenario de la Revolución de Mayo, introducidos con una carta de Ramos Mejía que dice:

Esta presidencia piensa que el Consejo Nacional de Educación debe tomar una participación principal en la celebración del Centenario de la Revolución de Mayo porque es el encargado del orientar el pensamiento de la escuela y porque ésta representa el germen del alma nacional. (Ramos Mejía, 1909)

El primero de los proyectos es erigir un monumento al maestro de escuela⁵, considerando que debe honrarse la memoria a los “servidores de la patria.” Si bien no explicita en qué plaza de Buenos Aires se construirá, se dirigen cartas al Poder Ejecutivo Nacional, gobernadores, asociaciones y bancos para solicitar apoyo. El mismo Tomás Estrada es uno de los designados en las comisiones para su creación. Por otra parte, se solicita la autorización al Congreso de la Nación.

Otro de los proyectos que se detalla es la creación de un Museo Histórico Escolar donde se puntualizan cuáles serán los elementos de reproducción que lo constituyan. En el diagnóstico de situación se plantea que tal museo solamente “[...] existe en el nombre y en una leyenda del presupuesto”. En el escrito se explica la necesidad de crearlo, proveerlo, organizarlo y darle la importancia que requiere” (Ramos Mejía, 1909, p. 22). La argumentación que sigue es más que interesante, Buenos Aires tiene museo escolar y la Nación no.

Allí se inserta igualmente la decisión de bautizar escuelas con el nombre de grandes hombres que dieron la indecencia a la república y a las damas argentinas por su loable patriotismo, así como también el Atlas escolar que formaba parte de esta política de formación ciudadana y que en general se estudió a partir del conocido informe ramos, donde se diagnosticaba la falta de apoyo de las provincias y la carencia de material cartográfico necesario a tales fines.

Elementos en común de los proyectos establecidos con el esquema de proceso estratégico de gobierno:

Se establece una necesidad o un objetivo claro; el debate del protagonismo de la escuela en el período del Centenario, con su consecuente del presupuesto y los recursos materiales para su ejecución, que no solamente se solicitan, sino que además se obtienen.

Se organizan comisiones *ad hoc* para la gestión de los proyectos, pero también para el acompañamiento en el funcionamiento a largo plazo.

Se explicitan cuáles serán las instituciones que aportarán recursos económicos y las erogaciones del erario público.

Por último, si bien los diferentes proyectos articulados persiguen en sí mismos objetivos propios, todos poseen un nivel de concreción material, a saber: un atlas, un monumento, un museo escolar, la ampliación de la sede del CNE, etc.

Para tomar un caso particular al interior de la fuente, puede leerse el Informe de Juan Pedro Ramos (1910) que fuera estudiado en forma fragmentaria como diagnóstico de la situación precaria de los materiales en las provincias. Si se enmarca en una matriz

⁵ El monumento se erige en 1931 en la forma de lo que hoy se conoce como Puerta Historiada en el Colegio Carlos Pellegrini (Conmemoración del Día del Maestro, 11 de Septiembre de 1933, Consejo Nacional de Educación).

de estudio ampliada, este primer atlas argentino es parte de una política educativa del Centenario. El pedido de Ramos Mejía de confeccionar un Atlas Nacional tiene un objetivo que puede ser leído desde una perspectiva que supere el carácter meramente instrumental que se le atribuye. Es parte de los contenidos educativos que se prescriben. La introducción de mapas en los textos escolares son una muestra de ello.

Consideraciones finales

Si bien el trabajo de investigación queda aún abierto, es posible hacer algunas reflexiones en torno al proceso de estudio. Los aportes se complementan con nuevos interrogantes: por un lado, para seguir profundizando en el estudio de los antecedentes de las políticas educativas y abriendo, por el otro, la posibilidad de extrapolar esas preguntas ante la crisis de las políticas actuales. Cuando se observan las modificaciones del rol de estado, la pregunta surge por sus antecedentes. ¿Que había en el origen que generó las condiciones de posibilidad para que el estado planifique?

Para seguir avanzando, se requiere la desnaturalización de algunos modos de ser y hacer la escuela que las políticas educativas siguen imponiendo. Si bien este trabajo se inscribe en un estudio más amplio, cuyo objeto son las memorias de José María Ramos Mejía durante la presidencia del CNE, este entramado permite empezar a andar un camino donde la Historia de la Educación proporcione pistas intelectivas para afrontar los desafíos presentes y futuros. Este es el caso de mirar los antecedentes de la planificación en términos de las políticas públicas educativas, y los indicadores que propusieron sus redactores y ejecutores desde el Estado naciente.

No se debe perder de vista que el modelo que hoy está en crisis es el que se extendiera por más cien años. La crisis del modelo vigente de las políticas públicas que paradójicamente mantienen vivos los aportes de sus antecedentes en la construcción del estado no implica la demonización de esos programas, sino más bien la revalorización de su éxito. Lo que tampoco quiere decir que se debe volver al pasado, sino estudiar de él las acciones, ideologías y debates, visitando tiempos pretéritos en la recuperación de las claves de “éxito”.

Respecto de la metodología empleada, se considera un aporte al análisis documental que permite revisar el origen y analizar las fuentes, los debates, las dificultades, aunque siempre es necesario reconocer los riesgos de poner en *ceteris paribus* las variables epocales. Por ello se considera relevante mantener la vigilancia sobre las variables contextuales que complementan la matriz metodológica.

Dentro de las primeras reflexiones, surge la evidente necesidad de estudiar los antecedentes de las políticas educativas, buscando diagnósticos sobre los problemas de la educación y las otras esferas del Estado comprometidas con estas transformaciones sustantivas. De los primeros tramos de interpretación surgen claras acciones concretas de las políticas estudiadas en relación a la claridad con que se diseñan y se siguen los proyectos formulados. Los diagnósticos de fracaso de las políticas educativas en la situación actual del sistema educativo, por un lado, y los diferencias de éxito del Programa de la Educación Patriótica, por el otro, desprenden la necesaria indagación de las políticas educativas. Desde este punto es posible estructurar indicadores de éxito en la implementación, sin perder de vista el escenario epocal.

Recuperando la perspectiva de la educación como derecho de Scioscioli (2015), pero situados en un enfoque eminentemente político, se fundamenta una educación que admite tanto la formulación, sanción e implementación de las leyes educacionales como

así también su supervisión y evaluación. El amplio desarrollo normativo referido e indagado por el autor cimienta el arco de normas en términos de políticas educacionales que configuraron modos de ser y de hacer en la escuela desde el gobierno de la educación.

Esta perspectiva, junto con los rasos que se pueden detectar en el presente, abre la posibilidad de construir un conocimiento que contribuya a una lectura diferente de las políticas educativas vigentes, para saber en el futuro cuánto de las estructuras o de la matriz fundacional pervive en el sedimento de las actuales políticas, y cómo pueden capitalizarse aquellos objetivos primigenios para la formulación de políticas que transformen la educación según las necesidades del presente crítico que habitamos. Porque, ciertamente, para conocer más en profundidad las políticas educativas, es conveniente entender cuáles eran los problemas a los que daban respuesta.

Para finalizar este trabajo, podemos recuperar la necesaria reflexión desde el origen, ya advertida por Juan Carlos Tedesco:

El primer desafío de la nueva gestión educativa consiste en crear una cultura de fuerte compromiso con la educación por parte del conjunto de la clase dirigente del país, como la que existió en la generación de 1880. (Tedesco, 2005, p. 144)

Bibliografía

- Botana, N. (1987). *El orden conservador*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Escudé, C. (1990). *El fracaso del Proyecto Argentino. Educación e Ideología*. Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Fernández Lamarra, N. (2002). *Veinte años de educación en la Argentina*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. (Coord.) (2003). *Política, planeamiento y gestión de la educación. Modelos de simulación en Argentina*, Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. (2006). “Reflexiones sobre la planificación de la educación en la Argentina y en América Latina. Evolución, crisis, desafíos y perspectivas”. En Fernández Lamarra, N. (Comp.). *Política, Planeamiento y Gestión de la Educación. Modelos de simulación en Argentina*. Caseros: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. (Comp.) (2009). *Universidad, Sociedad e Innovación. Una perspectiva internacional*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. (2010). *Hacia una nueva agenda de la educación superior en América Latina*. México D. F: ANUIES.
- Fernández Lamarra, N. y De Paula, M. F (Comp.) (2011). *Democratización de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: EDUNTREF.
- Fernández Lamarra, N. y Aiello, M. (2012). “Planificación estratégica y evaluación para la mejora. El impacto de las evaluaciones institucionales en la planificación estratégica y en la gestión de las universidades argentinas”. Disponible en: <http://www.fvet.edu.uy/drupal-6.16/sites/default/files/La%20Planificacion%20estrategica%20en%20las%20instituciones%20de%20educacion%20superior.pdf>
- Fernández Lamarra, N. y Coppola, N. (2014). “Desafíos para la construcción del Espacio Latinoamericano de Educación Superior, en el marco de las políticas

- supranacionales". *Journal of Supranational Policies of Education*, (1), pp. 67-82.
- Guic, L. (2016). "El gobierno del Otro". En *Actas del VIII Jornadas de Historia del Bicentenario. Evocación y reflexiones*. Buenos Aires: Fundación para el Pensamiento Argentino e Iberoamericano, pp. 161-169.
- Herrero, A. (2010). "Una aproximación a la historia de la educación argentina entre 1962 y 1930, en los niveles primario y secundario" (pp. 37-92). En *La Universidad en la Argentina*. Remedios de Escalada: EDUNLa.
- Marengo, R. (1991). "Estructuración y consolidación del poder normalizador. El Consejo Nacional de Educación". En Puigrós, A. (Dir.). *Historia de la Educación Argentín, Tomo III: Sociedad Civil y Estado en los orígenes del Sistema educativo* (pp. 48-71). Buenos Aires: Galerna.
- Matus, C. (1992). *Política, Planificación y Gobierno*. Caracas: Fundación Altadir.
- Muzzopapa, H. (2015). *Educación y trabajo en el orden conservador. Ideas alberdianas y vanguardia normalista*. Buenos Aires: Biblos-EDUNLa.
- OEI (2010). "Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los Bicentenarios". Buenos Aires: OEI. Disponible en www.oei.es/metas2021/todo.pdf
- Oszlak, O. (1990). "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas". *Estudios del CEDES*, 3 (2).
- Pérez Centeno, C. y Leal, M. (2011). "¿Han funcionado las reformas educativas en América Latina? Los casos de Argentina, Brasil y Chile". *Educational Policies Analysis Archives*, 19, (36).
- Puelles Benítez y De Urzúa, R. (1996). "Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos". *Revista Iberoamericana de Educación*, (12).
- Ruiz, G. (2016). *La educación secundaria obligatoria en el marco de las reformas educativas nacionales. Regulaciones federales y políticas jurisdiccionales*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Scioscioli, S. (2015). *La educación básica como derecho fundamental. Implicancias y alcances en el contexto de un Estado federal*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Tedesco, J. C. y Tenti Fanfani, E. (2004). *Las reformas educativas en la década de 1990. Un estudio comparado de Argentina, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: BID.
- Tedesco, J. C. (2005). *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fuentes

- Ramos Mejía, J. M. (1909). *La escuela del Centenario*. Buenos Aires. Consejo Nacional de Educación.
- Ramos Mejía, J. M. (1899). *Las multitudes argentinas*. Buenos Aires. :Editorial Belgrano.
- Ley N° 4874. "Sobre Escuelas Nacionales en las Provincias" (1905).
- Ley N° 1420. "Educación común y Decreto reglamentario" (1884).